

ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont



MTA Law Working Papers

2026/5

**Kormányzati politika és a jogalkothatóságának korlátai –
a jogalkotástan szemszögéből**

Petrétei József

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely

ELTE Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence

Kormányzati politika és a jog alkotóságának korlátai – a jogalkotástan szemszögéből

Absztrakt:

Az állam a társadalmi viszonyokat elsősorban jogalkotás útján formálja, a jogszabályokat a „megalvadt politika” hordozóiként használva a kormányzati célok érvényesítésére. A tanulmány központi tétele, hogy bár a jogalkotás a kormányzati politika egyik legfontosabb eszköze, a jog nem redukálható pusztá hatalmi technikára, mert alkotmányos, jogállami és társadalmi korlátok között működik. A szerző jogalkotástan perspektívából részletesen bemutatja a „jog alkotóságának” korlátait: az alkotmányhoz kötöttséget, az alapjogok és a jogbiztonság követelményét, a joggal való visszaélés tilalmát és a jog instrumentális, célhoz kötött eszközjellegét. Elemzi a jogi normák és parancsok közötti különbséget, a diszfunkcionális szabályozás okait és következményeit, valamint azt, hogy a jog nem alkalmas bármely – különösen irreális vagy illegitim – politikai cél megvalósítására. Kiemeli a jogkövetés, az önkéntes normakövetés, az elfogadottság és a végrehajthatóság jelentőségét, amelyek nélkül a jogszabályok hatékonysága, legitimitása és a jogállamiság gyakorlati megvalósulása sérül. A tanulmány végkövetkeztetése szerint a politika csak akkor használhatja eredményesen a jogot kormányzási eszközként, ha elfogadja a jog sajátos normativitásából és alkotmányos beágyazottságából fakadó, többszintű korlátokat.

Kulcsszavak: kormányzati politika, jogalkotás, jog alkotóságának korlátai, jogállamiság és jogbiztonság, diszfunkcionális szabályozás

A társadalmi viszonyokat aktívan alakító államban a jogalkotás – mint a jog megállapításának és fejlesztésének formája és módja – egyúttal a társadalmi együttélés állam általi politikai irányításának és befolyásolásának eszköze. A jogalkotás ugyanis alkalmas arra, hogy a hatalom gyakorlójának politikai szándékait és törekvéseit az általánosság szintjén juttassa kifejezésre, mivel a jogszabályokban a politikai akaratok tartós, rögzített alakban, kötelező normaként jelennek meg, és az állami (közhatalmi) akarat specifikus formában történő érvényesíthetőségét jelentik. A jog ebben az értelemben azért politika, mert az utóbbi az előbbit használja fel a társadalom alakítására.¹ A jogalkotás a politikai döntéseket jogi normákká formálja át: a jogalkotó azért alkot jogszabályt, hogy a politikai elképzeléseket a jogi szabályozás eszközeivel megvalósítsa, így a jogalkotás során a politikai döntések jogi normákként jelennek meg. A jogszabályokban ugyanis a „*megalvadt politika*” található, mert a jog mindig a fennálló hatalmi viszonyok tükrözője és a politikai érdekek vagy értékek konfliktusának pillanatnyi következménye. Az alkotmányos demokráciában a jogalkotásban tehát az *uralmon lévő* – a kormányzati hatalmat gyakorló – *politikai erő(k)* politikai akarata érvényesül. *A jogszabályok a kormányzati politika olyan követelményét* fogalmazzák meg, amelynek teljesítéséhez az

¹ Hans-Joachim Mengel: *Recht und Politik. Zur Theorie eines Spannungsverhältnisses im demokratischen Staat.* Aus *Politik und Zeitgeschichte* 1989/13-14. 30. o.

állami kényszerítő eszközök is igénybe vehetők, vagyis a jogszabályok a leginkább alkalmasak arra, hogy meghatározott – politikailag szükségesnek tartott – magatartásokat elvárható módon programozzanak, és *szankciók alkalmazását kilátásba helyezve* ennek teljesítését biztosítsák.² Ezért a jogalkotás – az állam szabályozó hatalmaként – egyúttal a *kormányzás* egyik *legfontosabb eszköze* és módja, az átfogó kormányzási stratégia része, a kormányzati politika céljainak és törekvéseinek a jog eszközeivel történő valóra váltása. A jogszabályokban ugyanis olyan társadalmi stratégiák fogalmazódnak meg, amelyek alakítják és változtatják az összetett életviszonyokat. A kormányzati döntések jelentős része jogszabályi formában jelenik meg (legtöbbször törvényekben³ és a kormány rendeleteiben), így a jogalkotó tevékenységet ezekben az esetekben csak fogalmilag, *megjelenési formájában lehet elválasztani a kormányzástól*, mivel tartalmilag itt a jogalkotás egyben kormányzást is jelent a kormányzati döntéshozatal, illetőleg e döntések formai megjelenése értelmében.⁴ A jogalkotás – a formális értelemben vett törvényalkotás, illetve a rendeletalkotás – során keletkezett normák túlnyomó többségét a kormányzati (parlament, kormány) és végrehajtó (államigazgatási, önkormányzati) szervek politikai, *kormányzati és közigazgatási céljaik realizálása érdekében* alkotják meg. Természetesen az, hogy adott ország egyes politikaterületein milyen szorosak egyébként a határok a jogalkotó előrelátó, alakító politikája számára, függ a parlamentnek, a kormánynak és a politikai pártoknak a koncepcionálisan átgondolt prioritások megállapítására, a politikának a közigazgatással szembeni irányítóképességére, a politikaformálásnál és érvényesítésénél a (neo)korporatív tárgyalási rendszerek súlyára, valamint a tudományos politikai tanácsadás relevanciájára vonatkozó képességeitől is.⁵

A demokratikus jogállamban a megválasztott és *kormányzó többség* – a parlament és a kormány – *politikája gyakorlati megvalósításának* tehát a jogszabályok az *alapvető és fő eszközei*:⁶ olyan döntési és cselekvési formák, amelyek lehetővé teszik, hogy a társadalmi együttélés szabályait, a politikai, gazdasági és társadalmi viszonyokat a politikai céljainak és törekvéseinek megfelelően alakítsa.⁷ Ez teszi a jogszabályokat – demokratikus és hatékony társadalomirányítást feltételezve – az államhatalom birtokosának kezében a kormányzás döntő és mellözhetetlen eszközévé. A jogalkotás ebben az értelemben a *kormányzati politikának* – szűkebb értelemben a *jogpolitikának* – egyik *megvalósítási formája*: az a szakpolitika, amely a modern államban a jogalkotás dinamikáját meghatározza. A konkrét jogalkotás rendszerint beágyazódik a kormány és parlamenti többsége adott szakpolitikai területére vonatkozó

² Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése szerint a jogszabályok mindenre kötelezőek.

³ Elsősorban a nép által megválasztott parlament rendelkezik ugyanis azzal a demokratikus legitimációval, hogy törvények formájában minden állampolgárra nézve kötelező érvényű szabályozást alkothasson. A zökkenőmentes kormányzás érdekében ezért rendkívül fontos, hogy a parlamenti többség számára kellő mozgástér maradjon politikai-kormányzati elképzeléseinek törvényhozási úton történő megvalósítására, mivel a törvények a hatékony kormányzás fontos eszközei.

⁴ Ebben az összefüggésben tehát a jogalkotás is materiális értelemben felfogott kormányzás, így a törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti egyértelmű funkcionális elválasztás a kormányzás szempontjából alig lehetséges. Lásd részletesen ebben Petrétei József: *Kormányzás és Alaptörvény*. Dialóg Campus, Budapest 2020. 7–12. o

⁵ Vö. Wolfgang Ismayr: *Der Deutsche Bundestag*. BpB, Bonn 2013. 213. o.

⁶ Ha bizonyos kérdéseket vagy területeket a jog nem szabályoz, az általában azt jelenti, hogy ezeken a területeken vagy kérdésekben nem hoznak politikai döntéseket és nem alakítják a politikát.

⁷ Az alkotmányosan elfogadott törvények a parlamentáris-demokratikus rendszer számára az állami uralom legfontosabb formája. A törvény a parlamenti többség normatíván megszilárdult politikai akarata, amely a politikai vélemények harcában sikeres volt. Ez a parlamentáris demokrácia alapeszméje szerint a szuverén államalkotó nép akaratát reprezentálja. Rüthers: i. m. 169. o.

általános politikai tervébe, amely meghatározza a jogalkotás átfogó témáit és politikai irányvonalát.

A jogalkotás tehát a *politikai hatalom sajátos akarati megnyilvánulásaként* adott állami szerv útján fejeződik ki és *állami akarat formájában* jelenik meg, így a jogalkotást követően a jogszabályokban nyer rögzítést, mégpedig a jogszabályok tárgya szerint és szabályozási tartalmukban megfogalmazódó *szövegszerű akarat formájában*.⁸ A jogalkotói hatalmi akarat maga is politikai küzdelmek eredménye, vagyis érdek- és akarati viszonyok, illetve sajátos értékelképzelések által meghatározott konszenzusok és kompromisszumok következménye. A jogalkotási eljárást követően tehát a *politikai akarat* – mint államakarat – a jogszabály alakjában általános *jogi normativitást nyer*. Az alkotmányos demokráciában azonban a többségi döntés akkor elfogadható a kisebbség számára, ha saját helyzetük kulcsfontosságú aspektusai a jogsértésektől védve vannak, a folyamat során lehetséges a jogszerű ellenállás és a kritika, továbbá a kisebbségi aggályokat nyilvánosan meghallgatják, megvitatják, és ezeket csak nyomós okokból hagyják figyelmen kívül.⁹ A jogszabály – többek között – ezért sem lehet csak politikai intézkedés, kizárólag a kormányzati hatalmat gyakorlók politikai akaratának kifejeződése. Az alkotmányos demokráciában a jog, a jogi szabályozás ugyan a politikai cselekvés központi eszköze, de a politikai mechanizmusok és megfontolások által uralt jogalkotási folyamatnak ennek ellenére be kell töltenie a magatartásszabályozási, továbbá a társadalmi békét fenntartó, valamint a jogi érdekeket és értékeket védő funkcióit. Bár a jogi szabályozás használható a társadalom alakítására, a társadalmi változások elérésére, de túlzottan leegyszerűsítő az a – politikusok által kedvelt – feltételezés, hogy a politikai elhatározás, ennek jogszabályba öntése és a benne foglaltak követése között egyenes és folyamatos kapcsolat lenne. A jog ugyanis nem tagadhatja meg lényegi jellegét, azt a fontos követelményt, hogy ne csupán a hatalom eszköze, hanem e hatalom gyakorlásának kötelező mércéje is legyen. A jog pusztán funkcionális aspektusának hangsúlyozása következtében elveszíti mércét adó jellegét, és a hatalom érvényesítésének nyers eszközévé redukálódik. Ezért a jogalkotással, a jogszabályok létrehozatalával a jogalkotó nem élhet tetszőlegesen, mert a *jog alkothatóságának* vannak bizonyos *korlátai*, amelyek *több elemből* tevődnek össze.¹⁰ Ezek *egy része politikai* jellegű korlát, amely a jogalkotó hatalom gyakorlásánál a politikai akaratképzés és döntéshozatal feltételeitől függ,¹¹ *másik része jogi* jellegű, amelyek szem előtt tartása

⁸ Bár a politika jogszabályok megalkotására törekszik, de e törekvés csupán a jogalkotás előzetes szakasza. Minden politikai elképzelés, érték és akarat – bármennyire is széles körben elfogadott az államban és a társadalomban – csak akkor válik joggá, ha azerre felhatalmazott jogalkotó szervek kötelező erejű jogszabályt bocsátanak ki. Ha a szabályozás nem jogalkotó szervtől származik, akkor az nem jogszabály, legfeljebb politikai vagy privát szabályozás.

⁹ Vö. Jörg Paul Müller: Gute Gesetzgebung in der Demokratie – Chancen und Klippen. In: Vom Wert einer guten Gesetzgebung. (Szerk. Alain Grifel) Stämpfli Verlag, Bern 2014. 78. o.

¹⁰ Szabó Miklós szerint – aki kitűnő tanulmányában elsősorban jogelméleti szempontból vizsgálta a kérdést – a jog alkothatóságának korlátai a jogalkotói hatalom korlátaiból is adódik. A jogalkotói hatalom korlátaikat két csoportra, jogon kívüli és jogon belüli korlátokra osztja fel. Az első csoportba a hatalmi korlátok, a célszerűségi korlátok – ezen belül a hatalmi–politikai észzerűség, az (állam)igazgatási észzerűség, a tárgyi (szakmai–szakpolitikai) észzerűség – továbbá a gazdaságból, valamint a helyességből (igazságosságból) adódó korlátok, mint a jogalkotás tartalmi korlátja, amely végső soron e tartalom erkölcsi helyességét, igazolhatóságát kéri számon. A második csoportba tartoznak a hatalommegosztásból – különösen a(z alkotmány)bírászkodásból –, továbbá a nemzetközi jogból, az alapvető jogokból, a jogdogmatikából eredő korlátok, valamint a jogállamegyik elemeként a jogbiztonságból adódó korlátok. Szabó Miklós: A jog alkothatóságáról. Miskolci Jogi Szemle különszám 2011. 189–195. o.

¹¹ A jogalkotás politikai feltételeinek és korlátainak vizsgálata elsősorban a politológia tárgyköre. Bár a jogalkotás olyan akaratképzési folyamat, amelyben a mindenkorijogszabályi tartalmat meghatározó szándékok és törekvések

alapvető szempontot jelent a hatalomgyakorlás jogi szempontú minősítésénél és értékelésénél. E jogi korlátok számbavételére az alábbiakban jogalkotástani megközelítésben történik kísérlet.

a) A jogi korlátok *első csoportját* magának a *jogalkotói hatalomnak a korláta* jelentik, amelyek az alkotmányos demokráciákban döntően az alkotmányból, mint a jogalkotás alapvető szabályozásából, pontosabban az *alkotmányhoz kötöttségből* adódnak. Az Alaptörvény egészének – különösen értéktartalmának – át kell hatnia a jogalkotást, mert az alkotmányellenesség megítélésénél ezt is számon lehet kérni. A *jogalkotó hatalom kizárólag az Alaptörvényből* származhat, és az ott *megállapítottak szerint*, az abban foglaltak betartásával *gyakorolható*. Többek között ez különbözteti meg a jogalkotást a politikai akarat pusztá kinyilvánításától. Tiszteletben kell tartani az alkotmány elsődlegességét – vagyis azt, hogy jogszabály nem állhat az alkotmánnyal ellentétben, illetve alkotmánymódosítás esetén nem maradhat hatályban –, továbbá az *alkotmányi alapelveket*, különösen a demokrácia és a jogállamiság elvét,¹² valamint az *alapvető jogokat*. Ezek ugyanis – mint *alkotmányi értékeket* markánsan kifejező rendelkezések – a jogalkotás egészére vonatkoznak, így a jogalkotás elé olyan követelményeket és korlátokat állítanak, amelyek az alkotmánybírói értelmezés következtében nyernek konkrét megfogalmazást és a *jogszabályok mércéjeként* szolgálnak. Következésképpen az ezekben a rendelkezésekben kifejeződő értékek kötelezőek minden jogalkotó szerv számára. Az alkotmányhoz kötöttség – amennyiben az alkotmány az államalkotó nép, mint politikai közösség demokratikus és legitím jogi alaprendjét jelenti – hivatott garantálni, hogy – mivel a jogszabályoknak a politikai közösség tagjai szabadságát, jogegyenlőségét és tulajdonát védő feladatai vannak – ezeket biztosítsa, vagyis ne pusztán a politikai hatalmat gyakorló többség akarati aktusa, ne csak a kormányzati hatalom birtokosának eszköze legyen a tetszőleges rend és a viszonyok önkényes alakításában. Mivel a politika összefügg a hatalom megszerzésével és gyakorlásával, mindig is magában hordozza a lehetőséget, sőt a kísértést a korlátozó alkotmányjogi szabályok figyelmen kívül hagyására.¹³ A jogalkotást meghatározó politikai akarat alkotmányjogi korlátoknak van kitéve, mégpedig olyan korlátoknak, amelyek demokratikus és alkotmányos eljárási korlátokból állnak, és amelyek célja az önkényes, törvénytelen politikai alakítás megakadályozása. A jogalkotó mérlegelési mozgásterének olyannak kell lennie, hogy *egyfelől ne lépje túl* az Alaptörvényben számára meghatározott keretet, *másfelől* e keretek között *széles alakítási szabadsággal* rendelkezzen a mindenkori kormányzó többség politikai céljai, elképzelései és akarati törekvései megvalósításához, ami a kormányzás hatékonyságának szempontjából elengedhetetlen. A *jogalkotás alkotmányosságának* elve tehát lényegében azt jelenti, hogy a jogalkotásnak meg kell maradnia az Alaptörvény által adott keretek között, és eleget kell tennie

politikai akarati formában fejeződnek ki, determináló jellegük ellenére a politikai akaratok nem határozhatják meg korlátlanul a jogszabályok konkrét szabályozási tartalmát. A jogszabályok formailag és technikailag ugyan államhatalmi aktusként jelennek meg, mint – legalábbis az elvárások szintjén – az átgondolt és irányított jogalkotás termékei, de érdemben természetesen azok a társadalmi-politikai erők hatásai, nyomásgyakorlásai alakítják, amelyek az érdekiegyezések és a kompromisszumkötések folyamatában nyilvánulnak meg. A jogszabályokban rögzült politikának a demokráciában általában kompromisszumos jellegűnek kell lennie, és a jogalkotás egész folyamatát a megegyezésre való törekvés szándékának kell áthatnia. A pluralista demokráciában ugyanis a jogalkotásnak – a szabályozás végrehajthatóságára és az elfogadottságára is tekintettel – lehetőleg minden jelentős érdeket figyelembe kell vennie, tehát nem mindegy, hogy a jogszabályi – különösen törvényi – tartalom alakításában milyen mértékben vesznek részt a pluralizmust szervezetileg megjelenítő politikai pártok és érdekszervezetek, és az általuk képviselt érdekeknek milyen esélyük van a jogszabályi tartalom kompromisszumos kialakításában.

¹² E két alapelvet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése rögzíti.

¹³ Vö. Mengel: i.m. 31. o.

a legfontosabb *alkotmányi alapelveknek*, különösen a *jogállamiság* elvének, valamint az *alapvető jogok* garantálásának.

A *jogállamiság* legfontosabb elemei a jogalkotás szempontjából a jogbiztonság – vagyis a jogi szabályozás *egyértelműsége* (pontossága, érthetősége), *átláthatósága*, *kiszámíthatósága*, *stabilitása* és *végrehajthatósága*, továbbá a *szerezett jogok* és a *lezárt jogviszonyok védelme*, valamint a *szabályozás célszerűsége* és *arányossága*. A jogi normáknak könnyen *elérhetőnek* és *hozzáférhetőnek* kell lenniük. Az alkotmányi alapelvek mellett legalább ilyen fontosak az Alaptörvénybe foglalt *alapvető jogok* védelmének, tiszteletben tartásának és érvényesítésük biztosításának betartása, mert e jogok kötik a mindenkori jogalkotót. A *jogállam* nemcsak jogot alkot, hanem *saját tevékenységét* is *jogi normáknak* veti alá, amelyek rá nézve szintén kötelezőek, betartandók és megsértésük esetén viselni kell értük a felelősséget. Ennek hiányában a jogállamiság elve puszta deklaráció marad.

b) A korlátok *második csoportja* abból adódik, hogy az alkotmányos demokráciákban a jogalkotó *nem végezhet tetszés szerinti szabályozást*, vagyis tekintettel kell lennie arra, hogy a szabályozás kiket és milyen mértékben sújt joghátránnyal.¹⁴ A jogalkotó hatalomnak a szabályozás – a *szabályozandó viszony* vagy a jogintézmény jellegének – tulajdonképpen *céljából* és *rendeltetéséből* kell kiindulnia, mert ellenkező esetben a *joggal való visszaélés tilalmába* ütközik.¹⁵ A demokratikus jogállamokban ugyanis a *joggal való visszaélés tilalmának követelménye* nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben – így a *jogalkotásban is* – érvényre jut. Magyarországon az említett tilalomnak az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alaptörvénynek a jogállamiságra vonatkozó rendelkezéséből vezethető le.¹⁶ Ezért alkotmányellenes az olyan rendelkezés, amely amiatt ütközik a joggal való visszaélés tilalmába, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel,¹⁷ vagy az Alaptörvényben megállapított értékekbe ütközően alkalmazott. A joggal való visszaélés tehát azt a jogalkotói magatartást jelenti, amikor a szerv a jogalkotó hatáskörét visszaélésszerű módon úgy gyakorolja, illetve nem gyakorolja, hogy azzal sérül a szabályozás célja, rendeltetése, vagy az érintettek alapvető jogai, illetve jogos érdekei, amelyek önmagában az Alaptörvényből levezethetők. A jogalkotó szervnek e hatáskörét nem elég formálisan jogszerű módon gyakorolnia, hanem a tartalmat tekintve sem élhet vissza e hatalmával. A *jogintézmények célhoz kötött felhasználási lehetősége* tehát a jogalkotó hatalom egyik alkotmányos korlátjának minősül.¹⁸ A jogalkotás – mint a közhatalom gyakorlásának egyik formája – az alkotmányos demokráciákban is lehetőséget ad ugyan a társadalmi-gazdasági folyamatokba való beavatkozásra, de az erre irányuló lehetőségük *nem lehet visszaélésszerű*, mert a jogszabályok – a hatalomgyakorlás „termékeiként” meghatározzák az egyéneknek az államhatalomnak való alárendelése jellegét és mértékét, ami azonban nem

¹⁴ „Denn Recht ist nur, was den Sinn hat, Gerechtigkeit zu sein.” („Mert jog csak az, aminek célja, hogy igazság legyen.”) Gustav Radbruch: Rechtsphilosophie. Quelle & Meyer, Leipzig 1932.³ 183. o.

¹⁵ A joggal való visszaélésről lásd részletesebben Tercsák Tamás: A joggal való visszaélés. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia. <http://ijoten.hu/szocikk/a-joggal-valo-visszaeles> (2018).

¹⁶ Vö. az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

¹⁷ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240, 246.

¹⁸ Bár a törvényhozónak még a jogintézmények céljának meghatározásában is összehasonlíthatatlanul szélesebb körű alkotmányos mozgástere van, mint más jogalkotóknak, de ez a mozgástér sem korlátlan, mivel a törvényalkotót is köti a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalma. Vö. a 31/1998. (VI. 25.) AB határozattal ABH 1998. 240 (246).

teheti az egyént kiszolgáltatottá és eszköztelemé. A politika ugyan a jogot használja fel a társadalmi viszonyok alakítására, de a jog egyidejűleg korlátokat szab ennek az alakításnak. Ezeket a korlátokat csak folyamatos, átlátható diskurzus révén lehet feltárni.¹⁹ Bár a jog norma, a magatartás meghatározott mértéke és mércéje, tényleges – különösen jogkövetés útján történő – érvényesülése azonban nagymértékben függ a társadalmi viszonyok konkrét állapotától, beleértve a politikai és jogi kultúra szintjét. A jognak nem általában, hanem rendeltetésszerűen kell szabályoznia, vagyis mindig a konkrét viszonyok alakításában szükséges közreműködnie, különben a szabályozás értelmetlen és felesleges. A felesleges jogszabályok szükségtelenek, az elavultak zavaróak, az aránytalanok pedig igazságtalanok.

c) *A harmadik korlátot a jog eszközzeljele* jelenti, amelynek lényege, hogy a jogi normák nem önmagukban létező, cél nélküli szabályok. A jog ugyanis adott célra rendelt eszköz, amely a társadalmi együttélés – a politikai, gazdasági és szociális folyamatok – szabályozására, rendezésére szolgál, hogy biztosítsa a társadalmi békét, stabilitást és igazságosságot, mégpedig úgy, hogy a felmerülő vagy lehetséges konfliktushelyzetekre olyan magatartási szabályokat állapít meg, amelyek betartásával ezek a konfliktusok meg-, illetve feloldhatók. A jog instrumentális jellege arra a felfogásra utal, hogy a jog elsősorban előre megállapított társadalmi, politikai vagy egyéni célok elérésére szolgáló eszköz, de nem tekinthető önmagában célnak vagy megváltoztathatatlan erkölcsi rend kifejeződésének.²⁰ Ebből pedig következik, hogy a jogi normáknak a társadalom valós viszonyaira kell reagálniuk, mert a jog az egyik – az állami kényszer alkalmazásának lehetősége következtében meglehetősen erős – eszköz a társadalmi rend fenntartására és a problémák kezelésére. Bár a jogalkotó a saját elképzelései szerint „alkothatja meg” a jogszabályt, de ennek során nem teljesen szabad, mivel a politika i-hatalmi, gazdasági, technikai, kulturális, szociális, erkölcsi stb. szempontokat – mint meghatározó és befolyásoló tényezőket – figyelembe kell vennie. Ennyiben a jogalkotás a tényleges adottságokhoz, a társadalmi törekvésekhez és a kor feltételeihez kötött, ezért az állam egyik alapvető cselekvési eszközét – a jogszabályokat – e körülményekhez és az ezekből adódó követelményekhez kell igazítani. Minden jogi normát a valós életviszonyok, a politikai, kulturális és erkölcsi nézetek, és mindenekelőtt a többi jogszabály veszi körül. A jogrendszer folyamatos változásnak van kitéve a cserélődő politikai többségek, valamint az átalakuló társadalmi körülmények és nézetek miatt. Ugyanakkor a jogrendszer ellentmondásmentessége és következetessége alkotmányos követelmény. Ezeket a feltételeket és szempontokat a jogalkotónak – ha hatékony szabályozásra törekszik – respektálnia kell, vagyis azt szükséges vizsgálnia, hogy melyek azok a főbb determináló tényezők, amelyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni. Ezért szisztematikusan elemezni kell a szabályozási keretrendszer érintett elemeit és azokat a kölcsönhatásokat, amelyekbe a szabályozás beavatkozik. Fontos, hogy a jogalkotó tisztában legyen a szabályozási lehetőségekkel. Ha a jogi szabályozás elszakad a valóságtól,

¹⁹ Mengel: i. m. 30. o.

²⁰ E felfogás szélsőséges esetben természetesen veszélyeket is hordoz magában. A jogi instrumentalizmus központi gondolata, hogy a jogi normák és intézmények kevésbé az objektív valóság vagy az igazságosság tükröződései, hanem inkább hasznos eszközök a gyakorlati eredmények eléréséhez. A jogi instrumentalizmus alapelve, hogy a jogi normák és intézmények értékét gyakorlati hatásaik és a kívánt célok (pl. társadalmi igazságosság, közjó, gazdasági hatékonyság) elérésében mutatott hatékonyságuk méri. Az instrumentalizmus tehát a jog funkcionalitását helyezi előtérbe, amely azonban a jogi norma tartalmi igazságosságát másodlagossá teheti a gyakorlati hatékonyságához képest. Ez azonban a szabályozás diszfunkcionalitását eredményezheti.

elveszti hatékonyságát és relevanciáját.²¹ A jogi normának a valóságból levezetett rendező és előíró követelményeket kell tartalmaznia. A jog ugyan dinamikus eszköz, amely jogszabály-módosítások vagy bírói értelmezés révén a társadalom – napjainkban gyakran változó – igényeihez és értékeihez igazítható, de mindvégig feltétlenül célorientáltak kell lennie, vagyis elsősorban a felmerülő problémák megoldása érdekében kell hatást gyakorolnia.²² A jogi szabályozást általában a célok elérésében való hasznossága és hatékonysága alapján értékeli. Miközben a jogi szabályozás alakítja a társadalmi viszonyokat, a jogalkotó nem hagyhatja figyelmen kívül e viszonyok tényleges alakulását. A jogi normáknak képeseknek kell lenniük alkalmazkodni a változásokhoz annak érdekében, hogy egyfelől megtartsák regulatív (szabályozó) és konstitutív hatásukat,²³ másfelől a jogrendszer ne váljon idejétmúlttá és ne akadályozza a pozitív irányú változásokat. A szabályozás megállapításánál a valós viszonyoknak és ezek változási tendenciáinak elemzése semmiképpen sem maradhat el, és figyelembe kell vennie a szabályozandó viszonyok sajátosságait és a következményeket. Mivel a *jog ténylegesen az, ami valóban érvényesülő magatartásszabály*, ezért szükséges számításba venni a jogi szabályozás által kiváltott igazi hatásokat. A valós helyzetet figyelmen kívül hagyó jogi szabályozás közvetlenül nem irányít emberi magatartást.²⁴ A jog instrumentális jellege tehát olyan szempont, amely hangsúlyozza a jognak a valóság alakításában és a célok tudatos elérésében betöltött aktív eszközszerepét, de azzal a megkötéssel, hogy a jogi szabályozásnak adekvátnak kell lennie a szabályozandó viszonyokkal. A jogi szabályozás ugyanis csak akkor tudja betölteni alapvető funkcióját – a társadalmi együttélésnek az elvárt módon való alakítását – ha a szabályozni kívánt jelenségről egyfelől valós, pontos képe van, másfelől a célok eléréséhez világos elképzeléssel rendelkezik. A jogot a *célok megvalósítására használt eszközként* lehet felfogni, de a jognak – mint eszköznek – a *legitimitása a cél legitimitásából* származik: olyan célra tehát *nem* vehető igénybe, amely *cél* maga *illegitimnek* minősül. Mivel a jog eszközként való felfogása azzal a kockázattal jár, hogy alááshatja a jogállamiságot, ezért a jogalkotás során a jog instrumentális hasznossága mellett feltétlenül *figyelembe* kell venni az olyan – már említett – *értékeket*, mint az igazságosság, az egyenlőség és a jogbiztonság. A jogi normák érvénye, szigorúan véve, egyedül a pozitívításukon alapul, de ez nem jelenti azt, hogy hosszú távon a normákat bármilyen tartalommal alkothatnák meg, tekintet nélkül a széles társadalmi rétegek érdekeire és meggyőződéseire. Ha így történne, akkor hiányozna a jogszabályok akceptáltsága,²⁵ ami a jó jogszabályok egyik mellőzhetetlen jellemzője.

d) A korlátok *negyedik csoportja* a jog – mint magatartásszabály – sajátosságából következik. Mivel a jog mindig csak emberi magatartásra irányulhat, az emberi magatartásokra gyakorolt hatáson keresztül érheti el a kívánt eredményt, ezért a jogalkotó a jogszabályban kizárólag olyan előírásokat fogalmazhat meg, amelyek alkalmasak az emberi magatartások alakítására, a

²¹ Ezért fontos, hogy kormányzó politikai erő(k) alapvetően legyen(ek) tisztában azzal, hogy a politikai törekvések jogalkotás útján történő valóra váltásakor melyek lesznek a tervezett jogi szabályozás hatásai, illetve melyek lettek a tényleges hatások, amire az előzetes és utólagos hatásvizsgálat adhat választ.

²² A jogszabályok iránti igény a jogközösség változó szükségleteitől és konszenzuson alapuló normatív elképzeléseitől függ, ahogyan ezek a demokratikus folyamatokban kikristályosodnak. Müller: i. m. 77. o.

²³ A regulatív (szabályozó) hatás azt jelenti, hogy a jog a társadalmi viszonyokat alakító magatartásokat képes a jogalkotó céljainak megfelelően megkövetelni és érvényesíteni, ezáltal e viszonyok alakulását ténylegesen befolyásolni. Erre csak akkor képes, ha a jogi szabályozás megfelel a tényleges társadalmi viszonyok fejlettségének. A konstitutív hatás olyan jogkövetkezményt hoz létre, amely korábban nem létezett, és amelynek révén adott jog vagy jogviszony jogilag létrejöhet, megszűnhet vagy jogilag módosulhat.

²⁴ Vö. Kulcsár Kálmán: Politikai és jogszociológia. Kossuth, Budapest 1987. 118-119. o.

²⁵ Az elfogadottság az, ami miatt a jogszabály „különbözik a vallás szent parancsolataitól, formuláitól, dogmáitól vagy litániáitól, amelyeket hinni kell, nem pedig megérteni.” Müller: i. m. 78. o.

„legyen” állapot elérésére. A jogszabálynak tehát olyan normatív rendelkezéseket kell tartalmaznia, amelyek a kívánt magatartást képesek meghatározni, vagyis előíró és nem leíró jellegűek. A jogi norma – „legyenként” – végül is mindig emberi magatartásra vonatkoztatott, mert a „legyen” követelménye csak az emberi magatartásra irányulhat.²⁶ Az olyan normák, amelyek e követelménynek nem tesznek eleget, feleslegesek, illetve *diszfunkcionálisak*. E kifejezés ebben az összefüggésben olyan állapotra utal, amelyben a jogszabályok nem érik el a kívánt célokat, kontraproduktívak, vagy önmagukban helytelen alkalmazáshoz vezetnek, így az ilyen szabályozás célt tévesztő vagy hatékonyságvesztést jelentő megoldás, vagyis a szabályozás hatásgyakorlásának hibáját vagy káros voltát jelöli. A *diszfunkcionális* (zavaros, szükségtelen, sőt akár káros) szabályozás tehát ebben az összefüggésben olyan jogi normákat jelent, amelyek *egyrészt nem képesek hatékonyan betölteni a rendeltetésüket és funkciójukat* (a hatáskiváltás fő irányát), és *nem érik el a jogalkotó által kitűzött célokat, másrészt olyan nem kívánt hatásokat eredményeznek*, amelyek további problémákat okoznak, és a társadalmi viszonyok rendezése helyett újabb konfliktusokat eredményeznek. Ennek oka lehet *egyrészt* a „rossz jogalkotás”, vagyis a pontatlan, ellentmondásos, bonyolult, nehezen értelmezhető és alkalmazható jogszabályok létrejötte. A jogszabályoktól elvárják, hogy ne csak olyan formai kritériumoknak feleljenek meg, mint a rövideg, az érthetőség/közérthetőség, hanem demokratikusan legitimáltak legyenek, és összhangban álljanak az alkotmányban foglalt alapvető jogokkal vagy az igazságosság más elemi kritériumaival. Ezért a jogalkotónak igazodnia kell a jogszabály külső (formai) és belső (tartalmi) szisztematikájához. A formai szisztematika a jogszabály átlátható szerkezetét, tagolását és felépítését jelenti. A tartalmi szisztematika pedig a logikus tartalmi érthetőséget (ellentmondás-mentességet) fejez ki, és a szabályozás szövegezésének sajátosságain keresztül jellemezhető. Mindkét aspektusnak minden jogszabály esetében egyszerre kell fennállnia, de a külső szisztematikának a belsőt kell követnie. Vizsgálni szükséges – többek között – azt, hogy a választott megfogalmazás a jogalkalmazók és az érintettek (címzettek) számára érthető-e, a jogszabály formai és tartalmi szerkezete világos-e, a logika szabályait betartották-e, a megalkotott szabályozás nem mond-e ellent más, már meglévő szabályozásnak. Fontos továbbá az előírások gyakorlatiassága, a betartásra való alkalmasságuk, valamint az, hogy az alkalmazók és az érintettek számára ne okozzanak felesleges terheket és ne kívánjanak meg indokolatlan erőfeszítéseket. A jogszabályszerkesztési követelmények azt is elvárják, hogy a norma tényállási feltételei, a felelősségi alakzatok, valamint a jogkövetkezmények egyértelműek és érvényesíthetők legyenek. A „rossz jogalkotás” elkerülését az előzetes hatásvizsgálat alkalmazása csökkentheti, ami lehetővé teszi, hogy elvileg kevesebb, de jobb, érthetőbb és rövidebb szabályozás szülessen, ami hozzájárul a szabályozás érvényesülésének hatékonyságához is. *Másrészt* oka lehet az átgondolatlan, megalapozatlan jogalkotás, amikor a jogalkotó nem méri fel helyesen a szabályozási célokat és indokokat. Szintén diszfunkcionalitást eredményez az akceptáltság hiánya, az alacsony hatásfokú jogalkalmazás, illetve a jogszabályok avulása. A diszfunkcionális szabályozás *következménye* a jogkövetés csökkenése, a szabályozás devalválódása (elértéktelenedése), a jogba vetett bizalom gyengülése, a szabályozás megkerülése stb. A jogszabályoknak a demokratikus akaratképzés során kialakult *közérdeken* kell alapulniuk,²⁷ mert ha ennek a követelménynek nem tesznek eleget, akkor a *legitimitásuk* kérdőjeleződik meg. Azt, hogy mi alkotja a közérdeket, a pluralista társadalom kommunikációs folyamatain belül

²⁶ Bernd Rüthers: Rechtstheorie. C. H. Beck, München 2005², 105.

²⁷ Ezért elvileg nem, vagy csak kivételesen, kellő indokoltsággal engedhető meg olyan jogszabály alkotása, amely kifejezetten partikuláris érdekeket szolgál.

folyamatosan meg kell határozni, felül kell vizsgálni és újra kell definiálni.²⁸ A közérdek elve megköveteli, hogy a jogalkotás a jogszabályok tartalma kialakításakor minden szóba jöhető érdeket megfelelően figyelembe vegyen. A demokratikus folyamatok egyik eredménye, hogy a jogszabályt elsősorban azért követik, mert széles körű konszenzus van a szükségességéről, és mert tiszteletben tartották az általános meggyőződésen és az alapvető jogokon alapuló eljárásokat, az egyenlőség, az arányosság és a politikai részvétel garanciáival együtt.²⁹

e) Az *ötödik korlát* abból következik, hogy a jogalkotónak szükséges tisztában lennie a norma és a parancs különbségével. A *jogi norma nem* úgy működik, mint a *parancs*, ezért e sajátosságait a megalkotásánál feltétlenül figyelembe kell venni. Ennek tisztázása azért is szükséges, hogy az a meglehetősen elterjedt politikusi felfogás, amely szerint bármi érvényesíthető, elég jogszabályba foglalni, cáfolható legyen. Bár a jogi normát jogszabályban rögzítik és *parancsot tartalmaz*,³⁰ és mind a jogi norma, mind a parancs *alapja az akarat*, de a kettő a *célját és működési mechanizmusát* tekintve jelentősen *különbözik* egymástól. A jog azáltal ésszerű, hogy szabályai nem közvetlen és feltétlen engedelmisséget várnak el minden esetben, azaz – ebben az értelemben – nem parancsok.³¹ Míg a parancs *konkrét, egyedi akaron* alapul, addig a jogi norma alapja az *általános, elvont akarat*. A legfontosabb eltérések tehát az *általánosságban*, a *feltételhez kötöttségben* és a *strukturális felépítésben* rejlenek.³² A jogi norma azért szükséges, mert a parancs önmagában nem alkalmas a modern, komplex társadalom működésének szabályozására. A jogszabályokhoz a parancs-engedelmisség reláció kapcsolódik, de a *jogi norma nem pusztán parancs*, ezért nem is a parancs sajátosságai szerint működik. Bár a parancs és a norma is meghatározott magatartásra, cselekvésre szólít fel, de eredetükben, hatályukban és *kötelező érvényükben* különböznek egymástól. A *parancs* olyan *konkrét, egyedi szituációra* irányuló és *közvetlenül kötelező felszólítás* meghatározott magatartásra, cselekvésre vagy attól való tartózkodásra, amely hatalmi pozícióból ered és olyan utasítás, amely pontosan megállapítja, hogy kinek, mit, mikor és hogyan kell tenni. A parancsot tehát az egyediség – meghatározott személyre vagy csoportra való vonatkozás –, továbbá a konkrét helyzethez vagy eseményhez való kötődés és a közvetlen érvényesülés, vagyis mások közreműködésének feleslegessége jellemzi.³³ A parancsot az erre felhatalmazott személy (felettes) ad az elvárás és kikényszerítés igényével az alá beosztottnak, vagyis a parancsadó és az engedelmeskedő között szigorú alá- fölérendeltségi (hierarchikus) viszonyt tételez fel.³⁴ Kötelező jellegét tekintve a parancsot azonnal és lelkiismeretesen végre kell hajtani, kivéve, ha a végrehajtása bűncselekményhez vezetne, vagy súlyosan sértené a jogszabályokat, illetve a

²⁸ Vö. Müller: i. m. 77. o.

²⁹ Vö. Müller: i. m. 78. o.

³⁰ John Austin (1790–1859) angol jogtudós az imperatívusz-elméletként megalkotta a jog általános doktrínáját, amely azon az elven alapul, hogy a jogi normák parancsok, és amennyiben nem azok, akkor csupán helytelen jognak minősülnek. <https://rechtssemiotik.de/sachen/norm/>

³¹ Tamás András: Legistica: A jogalkotástan vázlata. NKE, Budapest 2008. 31. o.

³² „A jogszabály nemegyszerűen parancs, hanem következményekkel járó előírás egy ismert elvárásról, amelynek nem-teljesülése esetén intézményszerű jogi kényszerintézkedések megtételének lehet helye.” Tamás: i. m. 31. o.

³³ Ezért „a parancsoknak tartalmukban konkrétnek, egyértelműen célirányosnak kell lenniük, és úgy kell megfogalmazni őket, hogy a címzettek megértsék, mit, hogyan és mikor kell tenniük. A homályos vagy ellentmondásos utasítások veszélyeztetik a megvalósíthatóságot és a felelősség megosztását.” <https://www.mtrlegal.com/wiki/befehlsbefugnis/>

³⁴ Vö. <https://www.mtrlegal.com/wiki/befehlsbefugnis/>; ill.

Hans-Peter Schramm: Historisches Wörterbuch der Philosophie online. Befehl. https://www.schwabeonline.ch/schwabe-xaveropp/elibrary/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27verw.befehl%27%20and%20%40outline_id%3D%27hwpf_verw.befehl%27%5D

nemzetközi jogot. A parancs hatékonysága *konkrét helyzetre és egyedi személyre* korlátozódik, közvetlen cselekvési felszólítás, és csak a kiadásának pillanatában releváns, a helyzet változásával érvényét veszíti. Mivel a parancsok egyedi döntéseken alapulnak, az érintettek nem tudhatják előre, hogy a parancsadó milyen döntést fog hozni, ami kiszámíthatatlansághoz és bizonytalansághoz vezet. A parancsok rendszerint jogszabályon alapulnak, és nem léphetik túl a kiadásukra vonatkozó hatáskört, illetve nem kerülhetik meg az ellentétes szabályozásokat.³⁵ Ezzel szemben a *jogi norma* jogszabályban rögzített, nem konkrét személyre, hanem *általános*, előre meg nem határozott *személyi körre* – a jogalanyok általános körére – egyenlően és ismétlődően vonatkozik, vagyis olyan *generális és absztrakt szabály*, amely nem egyedi helyzetekre, hanem elvont, *ismétlődő szituációkra* egyetemesen érvényes.³⁶ A normának azonban hasonló helyzetben nemcsak egyenlően kell vonatkoznia mindenkire, hanem általánosítható elven és általánosítható célon is kell alapulnia ahhoz, hogy általánosan érvényes normaként érthető és értelmezhető legyen, amihez teljesíteni kell az elvontság meghatározott fokát. A jogi norma tehát az *egyéni akaratból kiinduló parancsok halmazát strukturált, általános és kiszámítható rendszerré* alakítja. A norma rendszere teszi lehetővé, hogy a jog ne a pillanatnyi hatalom önkényes eszköze, hanem a társadalmi együttélés alapvető szabálygyűjteménye legyen. A jogszabályban foglaltak megvalósítása sokszor igényli a jogalkalmazók közreműködését, akik – különösen a bírák – nem passzív végrehajtói a jogszabályoknak, hanem a normatív szabályozás aktív alakítói, akik értelmező tevékenységükkel az elvont jogi szöveget a konkrét helyzetre vetítve alkalmazzák. Ezt a jogalkotónak sohasem szabad elfelejtenie.

f) A *hatodik korlátot* az jelenti, hogy a jogalkotói céloknak nemcsak alkotmányosan *igazoltnak* kell lenniük, hanem a *jog eszközével*, a jogi normákkal *megvalósíthatónak* is, mert vannak olyan társadalmi jelenségek, helyzetek, amelyeket a *jog csak részben vagy egyáltalán nem képes befolyásolni*. A jog ugyanis nem képes megoldani minden társadalmi problémát, és *nem tud minden emberi magatartást szabályozni*, mert az emberi magatartást nem kizárólag jogi normák határozzák meg, hanem érdekek, értékek, érzelmek, hitek, hiedelmek stb., amelyeknek sokszor erőteljesebb befolyásuk van az egyén magatartására, mint a jogi normáknak. A társadalmi normák közül sem biztos, hogy a jog a legerősebb norma, mert vannak olyan vallási, erkölcsi vagy szokásnormák, amelyek bizonyos szituációkban akár a jogi normával ellentétes, vagy legalábbis az abban foglaltakat gyengítő hatást gyakorolnak az egyén magatartására. A jogi normában foglaltak azonban – végső fokon állami erőszakkal – kikényszeríthetők, de ennek a kényszerítésnek is megvannak a fizikai és technikai határai.³⁷ A jogalkotás korlátját jelenti tehát, hogy a *jogalkotó nem hozhat létre bármilyen*, önkényes tartalmú, a társadalmi *realitásoktól elrugaszkodott* jogszabályokat, vagyis a jog a társadalom alakításának eszközeként nem használható bármire, mert e felfogás alááshatja a jogi szabályozás és a jogrendszer integritását, illetve legitimitását. A jogszabályban foglalt magatartáselőírással szembeni követelmény, hogy ennek a magatartásnak a tényállászerűsége megalkotható legyen, vagyis a feltételek és a tanúsítandó magatartás pontosan megállapíthatóvá váljanak: mikor kell

³⁵ <https://www.mtrlegal.com/wiki/befejlsbefugnis/>

³⁶ A jogszabály rendelkezése általános, azok az ügyek, amelyekre irányadó, egyediek, konkrétak, így értelmezés nélkül a pozitív jog szabályai nem alkalmazhatók. Tamás: i. m. 31. o.

³⁷ „A jogszabályokat létrehozó, betartó és betartató állam különbözik a pusztán erőszakon alapuló uralomtól vagy önkénytől, de a társadalmi anarchiától is. Ahhoz, hogy ne bukjon meg államként, és ne bízsa az uralmat autokratikus és gyakran bűnözői és fegyveres csoportok anarchiájára, magának az államnak is rendelkeznie kell az erőszak alkalmazásának monopóliumával, és azt kell érvényesítenie. Ez nem pusztán hatalmi kérdés, hanem általában attól is függ, hogy az államot a lakosság többsége legitímnak fogadja-e el.” Meßerschmidt: i. m.

a normába foglalt magatartáselőírásnak eleget tenni. Szükséges továbbá, hogy a magatartáselőírás az átlagost, a teljesíthetőt követelje meg, és ehhez arányos jogkövetkezmény kapcsolódjon, azaz nem lehet bármit előírni és elvárni. Ezek teljesíthetőségénél számolni kell a jogszabály eredendő korlátaival, amelyek között meg kell említeni a nyelvi megfogalmazás pontatlanságát, a szabályozás várható hatása teljes előrejelzésének lehetetlenségét, valamint a szabályozás esetenként testes szabott megoldásainak szükségességét. A norma által előírt magatartásoknak objektíven végrehajthatóknak, és a normával kitűzött céloknak a *normával ténylegesen elérhetőnek* kell lenniük, még akkor is, ha olykor ezt a „legyen” állapotot – akár az önkéntes jogkövetés hiánya, akár a jogalkalmazási feltételekből adódó problémák miatt – nem is érik el. A jogi szabályozás ebből a szempontból *sem válhat öncélúvá*, mert mindig valamilyen előre meghatározott cél érdekében kell történnie. Ha a jogi szabályozás ezt a célját szem elől téveszti, könnyen feleslegessé és diszfunkcionálissá válhat, vagyis – ahogyan erről már volt szó – nem képes betölteni rendeltetését. A jogi normáknak a társadalom valós igényeire és problémáira kell reagálniuk, ezek megoldását kell segíteniük, különben hatástalanokká és értelmetlenné válnak. Jogi normákkal *nem realizálhatók* a ténylegesen vagy jogilag *lehetetlen célok*. A *ténylegesen lehetetlen* célok azok, amelyek az ember képességeit meghaladják, *jogilag lehetetlen* célnak pedig az minősül, amikor a jogalkotó szervnek nincs hatásköre az adott norma kibocsátására, vagy amik a fennálló joggal nem egyeztethetők össze, illetve nem illeszthetők be a fennálló jogrendszerbe.³⁸ Szintén nem valósíthatók meg a *nem reális célok*, illetve azok a célok, amelyek elérésére a *jogi normák alkalmatlanok*. Nem reális célnak tekinthető pl. a teljes alkoholtilalom, míg a jogi normákkal nem egyeztethetők össze azok a célok, amelyek nem az átlagos és elvárható, hanem az ezt meghaladó, ideális magatartást követelnek meg.³⁹ A túl ambiciózus célok a társadalom adott lehetőségeitől függetlenek, éppen ezért nem elérhető célok.⁴⁰ Végül lehetnek olyan célok, amelyek jogi normával minden további nélkül megvalósíthatók, de az elérésük a hatályos jogban *már szabályozva van*, ezért ilyen esetekben a jogalkotás felesleges. Végül itt indokolt megemlíteni, hogy a *jogalkalmazói* döntéseknek – a bírósági és hatósági eljárásoknak – a jogi szabályozás reális céljait kell szolgálniuk, nem pedig a merev formalizmust. A jogalkalmazónak figyelembe kell vennie a jogszabály mögötti szándékot és a konkrét eset sajátosságait. A túlzottan merev, „betű szerint” értelmezés igazságtalan eredményre vezethet.

g) *Hetedik korlátként* megemlíthető, hogy a szabályozásnak *mindenkire* nézve – függetlenül egyéni vagy csoportérdekeiktől – *kötelezőnek* kell lennie, mert csak ezen a módon lehetséges azokat a magatartásmintákat bevezetni és stabilizálni, amelyeket a mindenkori politika ilag uralkodó csoport a társadalomban kívánatosnak, vagyis a politikai alakító koncepciója számára megfelelőnek tekint. A mindenkire kötelező jogot tehát az állam állapítja meg, de a jog csak akkor és olyan mértékben válthatja kötelezővé a benne rejlő előírt követelményt, ha és amilyen mértékben annak előírásaival szemben érvényesülnek bizonyos – alapvetően az alkotmányba foglalt – értékelképzelések (mint pl. a jogállamiság értékei, a kiszámíthatóság, az átláthatóság, az észszerűség, a követhetőség). A hatalom gyakorlójának továbbá úgy kell megfogalmaznia rendelkezéseit és ezekben a követelményeit, hogy azok a társadalom tagjaira nézve érvényes,

³⁸ Thomas Fleiner-Gerster: *Wie soll man Gesetze schreiben?* Verlag Paul Haupt, Bern, Stuttgart, 1985. 19. o.

³⁹ Uo.

⁴⁰ „Ezek jogi eszközökkel való »szolgáltatára« – a (...) doktriner, utópisztikus törekvések mellett – általában azért kerül sor, mert hiányoznak a valóban eredményes eszközök (gazdasági, társadalmi feltételek), így azután a jog helyettesítő szerepet tölt be.” Kulcsár Kálmán: *A jogfejlődés sajátosságai: a jog mint eszköz*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1984. 27. o.

követendő normaként legyenek képesek megjelenni. Minden jogi norma elvileg az érvényesülés igényével születik, vagyis szüksége van arra, hogy a benne foglalt előírást betartsák és kövessék, illetve, ha ez nem történik meg, akkor kikényszerítsék. Csak olyan jogszabályt érdemes alkotni, amelyet alkalmaznak és felhasználnak, mert az érvényesíthetőség és a kikényszeríthetőség a joggal szemben minden esetben fontos követelményt jelent.⁴¹ A jogszabályokat tehát úgy kell megtervezni és létrehozni, hogy a potenciálisan érintettek elvileg képesek legyenek ezekhez alkalmazkodni, *lehetőséget adva* tehát az *önkéntes jogkövetésnek*,⁴² mivel a jogrendnek alapvetően a jogszabályok önkéntes betartására kell épülnie, mert a jogi követelmények kényszerítő érvényesítése nem minden – vagy legalábbis a legtöbb – esetben nem megvalósítható és az alkotmányos demokráciában nem is kívánatos. A jog követése annak címzettjei által mindenkor a jog érvényesülését jelenti.⁴³ A *jogkövetés* a jogalanyok *önkéntes, tudatos* és *akaratlagos, vagy akár nem tudatos*, spontán *magatartása*, amely megfelel a jogi normákban foglalt követelményeknek.⁴⁴ A jog megvalósulása kívülről jövő kényszer nélkül, belső meggyőződésből vagy a jogi normák pusztán ismeretéből fakad. A *jogkövetés* alapvetően azt jelenti, hogy a *jogalanyok* – természetes és jogi személyek (egyének, szervezetek, intézmények stb.) önként és tudatosan betartják a rájuk vonatkozó jogszabályokat és jogi előírásokat, vagyis *eleget tesznek* a bennük *megfogalmazott elvárásoknak*, akár önkéntes meggyőződésből, racionális megfontolásból vagy a szankciótól való félelem miatt. Ez a jogkövető magatartás a modern társadalmi lét egyik legfontosabb előfeltétele és a jogállam megvalósulásának alapja. A jogszabályban foglaltaknak való megfelelés ugyanis hozzájárul a társadalmi együttélés konfliktusainak csökkentéséhez, a béke, a rend és a biztonság fenntartásához és érvényesüléséhez.

h) Végül feltétlenül meg kell említeni a *jogszabályok végrehajthatóságának* kérdését, mint a jogalkotás korlátját, mert a szabályozás végrehajtásra való alkalmassága mellőzhetetlen. A végrehajtás ugyanis a jogalkotás jelentős befolyásoló tényezője, mivel a *jogszabályokat a végrehajthatóság igényével* kell megalkotni.⁴⁵ A végrehajtás és az érvényesítés a szabályozás kiemelten fontos aspektusai. Még a jól megtervezett szabályozások is meghiúsulhatnak a végrehajtás során, különösen akkor, ha a végrehajtó szervek nem, vagy csak részben szereznek érvényt a jogilag előírt rendelkezéseknek, mert így az előre meghatározott jogalkotói célok nem valósulhatnak meg. A szabályozás diszfunkcionalitását gyakran éppen az eredményezi, hogy a jogalkotó e szempontot elhanyagolja, és politikai akaratának jogszabályi megfogalmazásánál – gyakran nincs tekintettel a végrehajtás számos – objektív és szubjektív – feltételére. Az objektív okok a *végrehajtás feltétel- és eszközrendszerének* (szervezet, személyzet, szakértelem, technikai feltételek, költséghatékonyság és az idő) *hiányosságai*, a túlzott bürokratikus eljárások alkalmazása és a hatékony ellenőrzés elmaradása, illetve a visszacsatolás hiánya. A szubjektív okok közé tartozik a végrehajtó apparátus felkészületlensége, hozzá nem értése,

⁴¹ Jogszabályt azért alkotnak, hogy a társadalomgyakorlatában érvényesüljön. Vö. Tamás: i. m. 31. o.

⁴² Azokat az okokat és körülményeket, amelyek befolyásolják a magatartás jogszabályokhoz való igazodására való hajlandóságot, nagyrészt a szociológia, a pszichológia, a közgazdaságtan és a filozófia vizsgálja, de a jogtudományok terén is figyelmet kapott.

⁴³ Sajó András: Jogkövetés. In: Állam- és Jogtudományi Enciklopédia. (Főszerk. Szabó Imre) Akadémiai Kiadó, Budapest 1980. 919. o. A jog nemcsak a jogkövetés, hanem a jogalkalmazás útján is érvényesülhet, de ez a fajta érvényesülés azonban rendszerint másodlagos, amennyiben éppen és csakis akkor kerül rá sor, ha a jogkövetés elmaradt. Uo.

⁴⁴ „A jogkövetés mindig viszonyítást fejez ki, amennyiben a tétéles jog viszonylag egyértelműen meghatározott magatartási elvárásához viszonyítjuk az életbeli magatartást.” Sajó: i. m. 919. o.

⁴⁵ A jognak a változó körülményekhez való alkalmazkodása egyre inkább a hatásgyakorlás, az akceptáltság és a jogi normák végrehajtásának kérdéseire helyezi a hangsúlyt.

érdekeltségének hiánya, motivátlansága stb. A végrehajthatóság szempontjainak elhanyagolása a jogalkalmazás zavaraihoz vezet, ami egyrészt – a korrekciók elvégzése érdekében – további jogalkotást implikál, és így feleslegesen terheli a jogalkotó szerveket, másrészt a jogba vetett bizalmat csorbítja, és elfogadottságát csökkenti. A végrehajthatósággal kapcsolatos problémák legtöbbször a jog hatályosulásával összefüggésben keletkeznek. A végrehajtási problémák között számolni kell a jogszabály hatálya alá tartozók reakcióival is, beleértve az elutasítást és a szabályozás el- vagy megkerülését. A gyenge végrehajtás magában foglalja a szabályozás elégtelen nyomon követését (monitoring), a jogsértésekért kirótt enyhébb joghátrányokat és a felelősségre vonására irányuló politikai akarat hiányát. A végrehajtás problémáit okozhatja a szabályozás bonyolultsága, túlzottan részletező jellege, aminek következtében ennek nem lehet megfelelően érvényt szerezni.

Mindezek alapján megállapítható, hogy bár a jogi szabályozás a mindenkori kormányzati politika fontos eszköze, ami azonban nem jelenti azt, hogy a jog pusztán a „politika szolgátlánya”, bármire és bármikor felhasználható eszköze. A politikának is tudomásul kell vennie, hogy a jogalkotásnak megvannak a maga korlátai, amelyek figyelembe vétele a hatékony kormányzás érdekében elengedhetetlen.

© Petrétei József

MTA Law Working Papers

Kiadó: ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont, MTA Kiválósági

Kutatóhely

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Lux Ágnes, Mezei Kitti

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515